86-24E

Current Issue Review

The Regulation of Financial Institutions: Recent Proposals for Reform

B. Zafiriou
Senior Analyst

28 October 1986
Reviewed 28 May 1987

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

88-00900/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1987

Cat. No. YM32-1/86-24-1987E

ISBN 0-660-12565-X

N.B. Any substantive changes in this Review which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE REGULATION OF FINANCIAL INSTITUTIONS: RECENT PROPOSALS FOR REFORM

ISSUE DEFINITION

Canada's financial services industry has been undergoing profound changes in recent years. The traditional structure, viewed as consisting of four distinct pillars - banks, trust and mortgage loan companies, insurers, and investment dealers - is becoming less and less recognizable as technology and market forces are breaking down functional and geographic barriers. Trust companies and investment dealers now offer their customers cheque-writing services, much as banks do. Banks have become major players in the mortgage field, traditionally the preserve of trust and insurance companies. Trust and insurance companies seek ways to crack the commercial lending market, the chartered banks' principal area of operations. And everyone seems to be vying for retail deposits and consumer credit. The introduction of automated teller machines and ATM network systems has made it possible for even small institutions with relatively little capital to provide their customers with virtually nationwide services. Larger institutions are becoming increasingly global in their outlook, as computerization and improved telecommunications are integrating financial markets worldwide. Our regulatory structure for the most part predates these developments and, in the view of many, the strains of its age are showing.

The debate on how to reform that aging structure had already been joined, when events in the summer of 1985 gave it added urgency. The failure of two small banks, representing in total less than 1% of all bank

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

assets, was not in itself a big thing. But it had symbolic value, for there had been no bank failures in Canada in over 60 years. Other small banks came under pressure, as the working assumption that banks can't fail proved false, and disquieting questions were raised about the effectiveness of existing machinery for bank regulation and supervision.

The takeover of Canada Trust by Genstar, coming on the heels of the two bank failures, raised other questions. Canada Trust had been the last major independent trust company. Its acquisition by Genstar (itself soon to be acquired by Imasco) was not only a vivid reminder of how much the financial services industry had changed in recent years; it also brought again to the fore age-old concerns about concentration of financial power and about mixing financial and non-financial enterprises within one conglomerate group.

For some time then, the regulation of our financial system has been in the spotlight, and it now seems certain that we're heading for an overhaul. There is already a wealth of proposals on the table. A survey of the main ones should give us a good preview of the shape of things to come.

To keep this review within a manageable length, only regulations at the federal level and reform proposals directly dealing with them will be examined.

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. Role of Financial Institutions and Rationale for Regulation

The financial services industry in Canada is more heavily regulated than most sectors of the economy. This can in part be explained by the pivotal role of the industry in the economy and in part by the specific nature of financial institutions that makes them unusually vulnerable to changing economic forces and to occasional fits of collective panic.

The unique role of financial institutions is to facilitate the transfer of funds from savers to borrowers. In one manifestation of

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

this role, the financial institution accepts funds from savers in exchange for its own financial instruments and then lends or invests these funds on its own account - a process known in the industry's jargon as "financial intermediation." In another, the financial institution designs financial instruments for client borrowers and markets them to potential lenders, or facilitates the sale and purchase of existing financial instruments - a process referred to as "market intermediation."

Whatever the process, the activity is crucial to the efficient operation of a modern economy. In the absence of well-functioning intermediaries, lenders and borrowers would have a much narrower range of financial instruments to choose from, and credit in the right amount and form would be more costly and difficult to get. Funds would not be allocated to their most valued uses, and worthwhile projects would be deterred. The economy as a whole, therefore, and not only the financial markets, would be less efficient. This critical role of financial services has provided the rationale for the adoption of ownership regulations designed to ensure a large Canadian presence in the industry. It also points out why the goals of competition and efficiency must be given a high place in regulatory policy.

In addition to their intermediation function, financial institutions are the hub of the payments system. Most payments today are not carried out by means of currency, but by cheques and, increasingly, credit cards. Whichever the method used, whether cheque or card, payment involves the transfer of claims in financial institutions from buyer to seller. It works because the community at large will accept such transfers in settling their transactions. Operation of the payments system is thus based on trust, trust that the claim evidenced by the cheque or card will be honoured by the payer's deposit institution. Without such trust, and the consequent acceptability of financial claims as means of payment, people would have to rely much more on currency or barter to settle their accounts, at a substantially increased cost in convenience and use of resources.

Confidence in the financial system is important in another respect as well. The system operates on a so-called "fractional reserve" basis, meaning that the assets held by financial institutions in the form

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

of cash are only a small fraction of their total liabilities. Normally this poses no problem, since deposit withdrawals are usually a small and fairly predictable portion of total liabilities. An unanticipated increase in withdrawals, however, could place even a sound institution at risk of default, because the need to convert its assets into cash at short notice could so depress their value as to leave the institution insolvent. The fear of non-convertibility can spread from one institution to others, leading in extreme cases of panic to a general run on deposit institutions and financial collapse.

The possibility of such a domino effect provides the rationale for the Bank of Canada's function of "lender of last resort": the Bank's readiness to advance liquidity to banks, so long as they are otherwise solvent, to meet unanticipated repayment demands. It is a principal reason for the provision of deposit insurance, a measure which, by reassuring depositors that their funds are safe even when their deposit institution fails, deters panic withdrawals and minimizes the risk of bank runs. Fear of systemic failure is also the key consideration behind regulations on issues such as capital adequacy, business operations and investment decisions, which are designed to enhance the solvency and soundness of individual institutions.

Beyond their role as intermediaries, financial institutions provide other services, including money management, insurance and trustee services. In all these activities, as well of course as in their intermediation role, financial institutions are entrusted with funds belonging to their clients. To borrow a much-used phrase, they operate in effect "with other people's money." One motivation for regulation is to protect consumers, particularly the small unsophisticated investor or depositor, in this relationship. Requirements concerning information disclosure, restrictions on transactions involving conflict of interest or self-dealing, and supervision of the conduct of financial institutions by outside authorities are measures instituted largely in response to this concern.

Thus far the discussion has dealt only with "public interest" considerations motivating regulatory policy. But frequently

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

regulations are fostered by narrow economic interests as well. Limits on stock ownership, ostensibly designed to protect depositors from self-dealing abuses, also make it easier for management to ignore or override shareholders' interests when these clash with their own. Restraints on cross-pillar activities may reduce the scope for conflict of interest abuses, but they also shield inefficient or lethargic institutions from competition by investors who see economic gains in combining activities from more than one sector. High capital requirements for engaging in an activity may enhance solvency; they also set up barriers to entry, making life much more comfortable for incumbent firms at the expense of competition and efficiency. Those who benefit from such regulations can be expected to press for them. Of course, their appeals will also be made in the name of the "public interest."

B. The Regulatory Structure

Regulation of the financial services sector in Canada is a joint federal-provincial affair. Banks fall under the exclusive jurisdiction of the federal Parliament, while investment dealers and credit unions are exclusively regulated by the provinces. Trust, mortgage loan and insurance companies can be incorporated under federal or provincial jurisdiction. Federally-incorporated companies must be licensed by the provinces in which they operate and in some aspects of their business, insurance contracts and trust activities for instance, are regulated provincially. On the other hand, provincially-incorporated trust and loan companies must meet standards set by the federal crown company, the Canada Deposit Insurance Corporation, in order to qualify for deposit insurance - a prerequisite to operating a trust or loan company in all the provinces.

The principal legislative basis for the regulation of banks is the Bank Act, which is revised every 10 years, the most recent revision having occurred in 1980. The Act provides for two types of banks, identified as Schedule A or Schedule B banks. Schedule A banks are widely-held and under Canadian control: there is a 10% limit on the ownership of shares by any single individual and a 25% limit on ownership by non-residents in the aggregate. Schedule B banks are wholly-owned

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

subsidiaries of foreign banks. They have similar powers as Schedule A banks, but are limited in their asset size and the number of branches that they may establish. Adherence to the Act is monitored by the Office of the Inspector General of Banks.

At the federal level, insurance, trust and mortgage loan companies are supervised by the Superintendent of Insurance who, like the Inspector General of Banks, reports to the Minister of Finance. The main statutes governing these non-bank financial institutions are the Canadian and British Insurance Companies Act, the Foreign Insurance Companies Act, the Trust Companies Act, and the Loan Companies Act.

These laws in effect recognize core activities for each of the financial pillars and protect them from outside encroachment. Thus while economic forces and technology are blurring sectoral distinctions, legislative barriers maintain a form of institutional apartheid. Banks and trust companies are not permitted to offer insurance services; insurance companies and banks may not engage in fiduciary activities; and trust and insurance companies are narrowly restricted in their ability to make commercial loans. All three financial groups are prevented from brokerage or underwriting of corporate securities. Since 1967, banks have been prohibited from owning more than 10% of any financial institution (excepting mortgage company and leasing subsidiaries), and with the ownership limits on bank stocks, also introduced in 1967, other financial institutions are unable to own a bank.

Legislative provisions concerning investment powers, prudential standards, capital adequacy and other matters of business operations and structure also differ by institutional group. Banks have the general power to invest and lend subject only to certain restrictions to limit leverage (i.e., the debt-to-equity ratio) and exposure to a single borrower. In contrast, insurance, trust and loan companies must confine their investment and lending activities to debt that is fully secured or that meets tough quality tests. They are precluded from consumer and commercial lending outside of the so-called "basket clause," which allows these companies to invest up to 7% of their assets in areas which do not meet the specified quality tests. Banks are also allowed a higher leverage

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

than non-bank financial institutions: trust and loan company leverage ratios range between 12½ to 25; among Schedule A banks, leverage ratios in excess of 25 have, until recently, been common. In addition, non-bank institutions are subject to much tougher self-dealing rules than are banks. Unlike banks, for example, trust and loan companies cannot make loans to their major shareholders and directors or to companies affiliated with them. On the other hand, banks are subject to stricter ownership requirements, must meet higher capital adequacy standards, and have to maintain as cash in their vaults or deposits with the Bank of Canada non-interest-bearing reserves equal to 10% of their demand deposits and 3% of their notice deposits.

This regulatory structure has evolved substantially over the years, and yet, in essential respects it has remained the same for decades because evolution has been confined within the four-pillar mould. Is it time to move out of it? Quebec did so two years ago through passage of Bill 75, which opened the way for Quebec insurance companies to engage in the widest range of financial and even non-financial activities. There are strong advantages to such an approach. It frees firms to adjust their structure and operations in ways that minimize costs and respond most effectively to consumer needs. It allows them to diversify their activities and portfolios, and thereby lower the risks they face. It recognizes that there is a growing trend to globalization in world markets, and that in such a setting, legislatively imposed rigidities in Canada can seriously handicap domestic institutions. And it may also be inevitable: through innovations in products and structure, financial markets have managed, to a very large degree, to circumvent the present regulatory barriers; the sure effect of legislative efforts to firm those barriers will be greater market efforts to get around them - and markets have modern technology on their side.

But financial integration also has risks. The larger the number of activities brought together under a single roof, the greater is the scope for conflicts of interest. Combining intermediation and trust activities can allow trust funds to be used to promote intermediary activities to the possible detriment of the trust beneficiary. When a financial institution is engaged in both commercial lending and securities

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

underwriting, it may find itself in the position of promoting the securities of a corporation to which it is a major lender: it may be tempted to be less than impartial in its advice. Conflicts can also arise when a financial institution lends to another corporation with which it is affiliated. Critics of the takeover of Canada Trust by Genstar and then Imasco were motivated in part by fears that the deposits of Canada Trust might be used to promote the interests of its non-financial affiliates. In short, greater flexibility and integration in financial markets can enhance competition and efficiency, but may threaten institution solvency and consumer protection. The challenge of regulatory policy is how to strike a balance between these objectives.

C. Proposals for Reform

Public debate over the regulation of financial institutions in Canada has been lively for some time. The federal government helped focus that debate with its release in April 1985 of a discussion paper entitled The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion (commonly referred to as the Green Paper). A technical supplement to this paper, amplifying the proposals in it, was released in June 1985.

The Green Paper provided a comprehensive review of regulatory issues and made proposals touching on every facet of regulatory policy other than deposit insurance. The intent of these proposals was to enhance flexibility in financial markets without sacrificing protection of the public. Among its many proposals, the Paper contained recommendations to: require ministerial review and approval of ownership transfers of financial institutions; strengthen the powers of regulatory authorities to take early action when problems arise in financial institutions; simplify the investment requirements applicable to insurance trust and mortgage loan companies and pension funds by replacing the present quality tests with a "portfolio" approach (which would allow these institutions greater discretion in choosing their investments so long as their portfolio composition complied with certain quantity tests designed to ensure adequate diversification); remove restrictions that inhibit networking

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

between institutions (so that an institution in one financial field may offer services through facilities provided by an institution in another field); increase the start-up and continuing capital requirements of financial institutions; and enhance the standard of care imposed on the board of directors.

1. Financial Diversification and Self-Dealing

The Paper's main and most controversial proposal, however, dealt with the rules concerning integration of financial markets. In this regard, the Paper proposed that the widest diversification of financial services be permitted provided it is conducted under the umbrella of a financial holding company (FHC). More specifically, under the Paper's proposal, a financial company wishing to operate in a field outside its current area would not be permitted to do so directly but could be part of a group of companies, headed by an FHC, that included companies in any number of financial fields. Commercial lending, a traditional banking activity, would be permitted through a new Schedule C bank that could be closely held but would have to be part of a legitimate FHC group. The FHC companies would be distinct legal entities with their own financial statements and board of directors, but would be able to share common resources, such as premises, centralized computer facilities, advertising, accounting resources, and legal and research services.

The Green Paper would balance this increased potential for diversification with some very exacting requirements under which the FHC group of companies would have to operate. To begin with, establishment of an FHC would be mandatory in every case where a single investor or group held more than a 10% equity interest in two or more regulated financial institutions, one of which is federally regulated. The FHC would be the sole vehicle through which all equity interests in an affiliated group of financial companies would be channelled. Hence, operating financial companies would no longer be able to hold equity interests in one another. FHCs would generally be restricted to holding equity in only one of each type of financial institution. That is, subject to some exceptions, an FHC would be permitted to hold only one trust company, one mortgage loan company, one insurance company, etc. The FHC itself would be inactive,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

meaning that it would not be allowed to have direct financial dealings with the general public. To prevent abuses of self-dealing and of conflict of interest in the financial sector, the Paper would place a general ban on non-arm's-length transactions, subject to very limited exemptions.

Thus, the Green Paper would allow complete integration of financial services within a single corporate group, but those willing to take advantage of this new freedom would have to do so within a very strict and precisely specified corporate structure. The expressed reasons for the proposed structure were to facilitate the regulation of financial institutions and to permit a more effective system of consumer protection.

In a report released November 1986 (entitled Competition and Solvency - A Framework for Financial Regulation), the Economic Council of Canada also recommended that each financial institution be limited to the performance of a single major function and that diversification be allowed only through a financial holding group. Despite recent innovations in technology which have facilitated the mixing of different activities within a single institution, the performance of major functions, the Council argued, still calls for different techniques and involves different markets. The major advantage of putting the different functions into separate institutions would be simplicity, and more specifically simplicity of regulation. Each group of institutions performing the same function would be made subject to the same regulations, thereby attaining a so-called level playing field for all financial institutions. As well, regulators would have to worry about and specialize in one function only. Unlike the Green Paper, the Council would allow, within limits, financial transactions between members of a financial group without regulatory approval, except when an affiliate is facing financial difficulties.

Industry's response was generally favourable to the Green Paper's recommendations concerning higher capital requirements, simplified investment rules, enhanced corporate governance, ministerial approval of ownership transfers, and more powers for the regulatory authorities. But their reaction to the FHC proposal was mostly negative. The banks expressed concern that under the Paper's proposal for diversifying financial services, they would be excluded until the scheduled 1990

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

revision of the Bank Act. They also criticized the Paper's willingness to allow closely-held financial companies: banks want the ownership restrictions which now apply to the Schedule A banks to be extended to all financial institutions. Trust companies argued that the FHC proposal was revolutionary and perverse, when all that is necessary is a modest expansion of the powers of existing institutions. Insurance companies expressed support for the use of financial holding companies as the principal means to diversification, but urged that institutions also be given limited powers to enter new fields more directly through subsidiaries or in-house expansion. Investment dealers, who wish to maintain the current separation between financial and market intermediaries, rejected the FHC proposal as unnecessary (because the securities industry is operating well enough as it is) and dangerous (because relaxation of the rules ensuring the separation of functions would lead to increased concentration and a reduction in competition and choice).

Except for the investment dealers' outright opposition to any integration between the securities sector and the rest of the financial services industry, it is fair to say that what other institutions objected to was principally the compulsory nature of the FHC concept rather than the concept itself. Critics complained that the proposal would do precisely what the Green Paper said regulatory policy should avoid doing: it would impose a preconceived structure on the financial system. Most small financial firms, it was argued, would be unable to take advantage of the proposal, and might in fact lose as a result of it. This was because part of the package would entail a restriction on the power of non-bank institutions to engage in commercial lending (so as to encourage such lending through a Schedule C bank). The ban on self-dealing, it was further argued, would defeat a main purpose of bringing together different financial institutions within one conglomerate group, for it would pretty much prevent the economies of scope and synergy that can be generated through integration in such a group. Concerns were also expressed that the FHC proposal would generate federal-provincial conflict, for it would stretch Ottawa's regulatory net over institutions which now fall fully within provincial jurisdiction.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

For reasons such as these, the two parliamentary committees that examined the Green Paper - the Commons Committee on Finance, Trade and Economic Affairs, and the Senate Committee on Banking, Trade and Commerce - rejected the proposal for a mandatory FHC structure as the only means to diversification, opting instead for a much more flexible approach which would allow diversification through in-house expansion, FHCs, or downstream subsidiaries.

Both committees also rejected the Green Paper's proposal for a general ban on self-dealing transactions. Recognizing that self-dealing can be legitimate as well as economically beneficial, the committees would allow self-dealing transactions subject to a regulatory mechanism designed to prevent abuses. Under this mechanism, each financial institution would be required to establish a committee of independent directors to review all non-arm's-length transactions. Transactions that might threaten the solvency of an institution would be banned and other significant transactions would require pre-clearance by the relevant regulatory authority.

2. Ownership Limits

As a further check to possible abuse, the Senate Committee recommended that where a financial institution is controlled by a firm which does not fall within the same financial sector, then either the financial subsidiary or its parent must have 35% of its stock publicly traded. The intent of this recommendation was to strengthen outside discipline on management by bringing about fuller disclosure and encouraging professional financial analysts to monitor the institutions.

The Commons Finance Committee came to different conclusions on this issue. In its report on the Green Paper, released in November 1985, the Committee recommended a schedule of ownership limits based on domestic asset size of the financial institution as follows:

Domestic Asset Size	Ownership Limit
under $10 billion	100%
$10-$20 billion	75%
$20-$30 billion	50%
$30-$40 billion	25%
over $40 billion	10%

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

In a subsequent report, released 26 June 1986, the Committee amended this recommendation to prohibit non-financial institutions from owning more than 30% of a financial institution. Although individual investors without non-financial interests would still be governed by the first report's ownership schedule, this subsequent amendment would have far-reaching implications for the financial services industry: the original proposal would leave the industry intact; the amendment would require substantial divestment and restructuring by firms in most existing financial conglomerate groups in Canada.

The Economic Council would limit ownership to 10% for single financial institutions or holding groups with over $10 billion in assets. Institutions which do not meet this requirement at present would not have to divest, but any new equity increases would have to be widely distributed. The ownership test would be applied at the highest level, so that a financial institution could be closely held so long as the holding company met the ownership requirement.

3. Structure of Supervisory Authorities

The Senate and Commons Committees also reached different conclusions on the most appropriate organizational structure for the federal supervisory system of financial institutions. The Green Paper discussed (without recommending) the option of consolidating the Office of the Inspector General of Banks (OIGB) and the Department of Insurance (DOI) into a single comprehensive supervisory body in "recognition of the increased complexity of the financial system, and the possibility of closer ties among institutions." The Commons Finance Committee went even further, recommending the consolidation of the DOI, OIGB and the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC) into a National Financial Administration Agency which would act as the regulatory, supervisory, and insurance agency for all federally-incorporated financial institutions and for any provincial ones where the province so desired. It saw in consolidation significant advantages in terms of improved communication among the regulators, better use of overhead facilities, and a generally more simplified regulatory system. The Senate Banking Committee, on the other hand, would maintain the present structure (with modification), finding it

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

more consistent with the existing institutional division of powers, and seeing in it additional advantages stemming from some functional specialization and inter-agency competition. Most industry submissions to the committee also opposed centralization of all supervisory functions into one federal agency.

A fourth alternative was proposed by the Report of the Inquiry Into the Collapse of the CCB and Northland Bank (the Estey Report), released 24 October 1986. That report proposed that the OIGB and CDIC be combined into a single agency responsible for supervising banks and also providing them with deposit insurance. The present system, the Report argued, fails to provide the OIGB with sufficient incentive to respond promptly "to the danger signals emitted by a troubled bank." Combining the two offices would correct this deficiency by making the new agency's exposure to risk depend on its own supervisory activities.

4. Deposit Insurance

Deposit insurance was introduced in Canada in 1967. Today, CDIC insures against loss all Canadian dollar deposits in member institutions up to a maximum of $60,000 per deposit account. CDIC is funded by flat premiums from member institutions.

The main aims of deposit insurance are to protect depositors and prevent bank runs. But it also has an unintended adverse effect which tends to undermine institutional solvency. Depositors who are fully insured lack an incentive to monitor the institutions to which they entrust their funds and to shun the less prudent ones. Indeed, because risk and return are normally positively related, insurance favours the more risk-prone institutions, thereby encouraging excessive risk-taking.

There are basically two ways of dealing with this problem: one is by establishing exacting prudential standards that insured institutions are obliged to meet; the other is by shifting some of the risk burden from the CDIC to the depositor. Among those engaged in the current debate on reform, there is general agreement that existing prudential standards need to be strengthened, though there are differences about degree and detail. On the second approach, there is much less agreement.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The Wyman Committee, which was set up to look into the operations of the CDIC, in its report released April 1985, recommended the adoption of a system of co-insurance under which 90% of individual deposits between zero and $100,000 would be insured. The Senate Committee on Banking also recommended a form of co-insurance. Under the Committee's proposal, there would be full insurance coverage for deposits up to $25,000 (which as of early 1985, would cover more than 95% of all deposit accounts) and 80% coverage for deposits between $25,000 and $75,000. The Commons Finance Committee, the Estey Commission and the Economic Council would retain full coverage up to $60,000. The Economic Council also recommended a higher limit for deposits that form part of an RRSP in order to protect the retirement income of the elderly.

As another measure aimed at increasing the discipline brought to bear on deposit-taking institutions, the Senate Banking Committee recommended the establishment, within CDIC, of separate insurance funds for each institutional group. Separate insurance funds, the Committee reasoned, would enhance incentives for industry self-regulation by increasing the insurance costs that institutions would have to bear for losses by any member within the same group. The Estey Commission recommended that CDIC examine the advantages of such a scheme. The Commons Finance Committee would maintain a single fund for all insured financial institutions.

D. White Paper Proposals

On December 16, the Minister of State for Finance released a White Paper, New Directions for the Financial Sector, which described the regulatory framework for financial institutions that the Government intends to implement through legislation to be tabled early in 1987. Here are the main elements of that framework:

- expanded in-house powers for financial institutions to offer services outside their core area and unlimited authority to offer the full range of financial services through subsidiaries.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- a 10% ownership limit will apply to commercially-linked financial institutions with a capital base exceeding $50 million and to all other financial institutions with a capital base exceeding $750 million. Existing closely-held financial institutions will be exempted from this requirement, but they will have to have at least 35% of their shares publicly traded and widely held. For financial conglomerates, these ownership requirements will apply either at the company level or through the holding company that links the group of related financial companies.

- self-dealing transactions will be regulated through a three-tiered approach, involving a ban on most asset transactions, internal controls for permitted classes of transactions and pre-clearance with the regulatory authority for unusual transactions.

- investment rules for non-bank financial institutions will be based on the concept of a "prudent portfolio", which will replace the current quality tests.

- the Office of the Inspector General of Banks and the Department of Insurance will be consolidated into a single Office of the Superintendent of Financial Institutions. An Advisory Committee will be formed to advise the Superintendent on new developments in financial markets.

- CDIC will remain a separate body and be given discretion regarding the issuance and termination of insurance for federal institutions similar to the discretion it already enjoys with respect to provincially-incorporated deposit-taking institutions.

PARLIAMENTARY ACTION

On 3 March 1987 Bill C-42 (An Act respecting financial institutions and the deposit insurance system) received first reading. C-42 will implement the first stage of the reforms to the regulation of financial institutions set out in the December White Paper. The principal provisions in the bill are the consolidation of federal supervisory agencies into a single Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI), increases in the powers and premium rates of the CDIC, and the establishment of standard procedures for assuming control of a

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

financial institution that is in difficulty. The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce examined the subject-matter of this Bill and reported on it on 12 May 1987.

On 7 May, the Hon. Thomas Hockin, Minister of State for Finance, introduced Bill C-56 (An Act to amend certain acts relating to financial institutions). Bill C-56 replaces Bills C-8 and C-9, which were tabled on 6 October 1986. These Bills in turn were essentially the same as Bills C-123 and C-103 of the previous session of this Parliament. C-56 carries forward from these Bills provisions empowering the Minister of Finance to review transfers of ownership of financial institutions, strengthening the ability of regulators to alter the conduct of financial institutions, and raising the financial standards of federally-incorporated insurance companies. It also contains new provisions that would allow federally-regulated financial institutions to own securities dealers and would clarify the conditions under which a mutual life insurance company would be deemed to be Canadian.

CHRONOLOGY

April 1985 - Release of the Green Paper on the regulation of Canadian Financial Institutions.

September 1985 - The government announced the collapse of CCB and Northland, and commissioned Mr. Justice Willard Z. Estey, under Part I of the Inquiries Act, to inquire into and report on the factors which contributed to that collapse.

December 1985 - Proclamation of C-79, the Financial Institutions Depositors Compensation Act, which authorized the government to pay compensation for uninsured deposits in the CCB and Northland.

June 1986 - Proclamation of C-86, An Act to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act, which a) raised the deposit insurance premium level for the 1986 premium year (ending 30 April 1987) from one-thirtieth of 1% of insured deposits to one-tenth of 1%, and b) increased the size of the CDIC board of directors from five to nine members.

December 1986 - The Minister of State for Finance released the White Paper New Directions for the Financial Sector.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SELECTED REFERENCES

(1) Canada, House of Commons, Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs, Eleventh Report ("Canadian Financial Institutions"), First Session, 33rd Parliament, November 1985.

(2) Canada, House of Commons, Standing Committee on Finance and Economic Affairs, Fifth Report, First Session, 33rd Parliament, 17 June 1986.

(3) Canada, Department of Finance, The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion, April 1985; Technical Supplement, June 1985.

(4) Canada, Minister of State for Finance, New Directions for the Financial Sector, 18 December 1986.

(5) Canada, Senate, Standing Committee on Banking, Trade and Commerce, Tenth Report ("Deposit Insurance"), First Session, 33rd Parliament, 11 December 1985.

(6) Canada, Senate, Standing Committee on Banking, Trade and Commerce, Sixteenth Report ("Towards a More Competitive Financial Environment"), First Session, 33rd Parliament, 1 May 1986.

(7) Economic Council of Canada, Competition and Solvency - A Framework for Financial Regulation, Supply and Services Canada, 1986.

(8) Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation (Wyman Report), Supply and Services Canada, April 1985.

(9) Report of the Inquiry Into the Collapse of the CCB and Northland Bank (Estey Report), Supply and Services Canada, August 1986.

86-24F

Bulletin d'actualité

La réglementation des institutions financières : récents projets de réforme

B. Zafiriou
Analyste supérieur

Le 28 octobre 1986
Revu le 28 mai 1987

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

N° de cat. YM32-1/86-24-1987F

ISBN 0-660-92122-7

N.B. Dans ce bulletin, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras** .

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

TRADUCTION

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA RÉGLEMENTATION DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES: RÉCENTS PROJETS DE RÉFORME

DÉFINITION DU SUJET

L'industrie canadienne des services financiers a subi de profonds changements depuis quelques années. Sa structure traditionnelle, qui reposait censément sur quatre piliers, soit les banques, les compagnies de fiducie et de prêt hypothécaire, les compagnies d'assurance et les courtiers en valeurs mobilières, devient de moins en moins reconnaissable à mesure que la technologie et le jeu du marché élargissent les rôles et abolissent les barrières géographiques. Les compagnies de fiducie et les courtiers en valeurs mobilières offrent maintenant à leurs clients des services de chèques, tout comme les banques. Ces dernières jouent à présent un rôle de premier plan dans le domaine du prêt hypothécaire, traditionnellement réservé aux compagnies de fiducie et d'assurance, qui tentent pour leur part d'accéder au marché du crédit commercial, principal champ d'activité des banques à charte. Et tous semblent rivaliser pour offrir des dépôts au détail et du crédit à la consommation. Grâce aux réseaux de guichets automatiques, même les petites institutions disposant de relativement peu de capital sont pratiquement en mesure d'assurer à leur clientèle des services à l'échelle nationale. Les grandes institutions adoptent de plus en plus une perspective mondiale, l'informatisation et l'amélioration des télécommunications facilitant l'intégration des marchés financiers du monde entier. Notre réglementation date en grande partie d'avant cette évolution et, pour beaucoup d'observateurs, elle commence à montrer des signes de vieillissement.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le débat sur la réforme de la réglementation était déjà lancé lorsque les événements de l'été 1985 sont venus en accroître l'urgence. La faillite de deux petites banques, dont l'actif total représentait moins de 1 p. 100 de tous les actifs bancaires, n'était pas grave en soi. Elle avait cependant une valeur symbolique, car il n'y avait pas eu de faillite bancaire au Canada depuis soixante ans. D'autres petits établissements bancaires se sont retrouvés dans une situation inconfortable, parce que l'idée reçue selon laquelle les banques ne pouvaient faire faillite se révélait fausse et que l'efficacité du mécanisme actuel de réglementation et de surveillance des banques soulevait des doutes inquiétants.

La prise de contrôle du Trust du Canada par Genstar, immédiatement après la faillite des deux banques, a soulevé d'autres questions. Le Trust était la dernière grande compagnie de fiducie indépendante du Canada. Son acquisition par Genstar (elle-même acquise peu après par Imasco) n'était pas seulement un rappel frappant de l'ampleur des changements subis par l'industrie des services financiers au cours des dernières années; elle ramenait également au premier plan de vieilles craintes concernant la concentration des pouvoirs financiers et la combinaison d'entreprises financières et non financières à l'intérieur de conglomérats.

La réglementation de notre système financier fait donc les manchettes depuis quelque temps, et il apparaît certain qu'elle va faire l'objet d'une refonte complète. De nombreuses propositions ont déjà été avancées. Un examen des plus importantes devrait donner un bon aperçu de l'évolution à venir.

Afin de ne pas allonger exagérément le présent bulletin, nous ne traiterons que de la réglementation fédérale et des propositions de réforme qui la concernent directement.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Rôle des institutions financières et fondement de la réglementation

L'industrie canadienne des services financiers est plus réglementée que la plupart des autres secteurs de l'économie. Cela s'explique en partie du fait que cette industrie est le pivot de l'économie et aussi à cause de la nature particulière des institutions financières, qui les rend exceptionnellement sensibles aux variations des forces économiques et aux accès occasionnels de panique collective.

Les institutions financières ont pour rôle unique de faciliter le transfert de fonds des épargnants aux emprunteurs. Pour en donner un exemple, une institution financière accepte les fonds des épargnants en échange de ses effets financiers, et elle prête ou investit ensuite ces fonds de sa propre initiative; dans l'industrie, cette activité est appelée la fonction d'intermédiaire financier. Une institution financière peut également concevoir des effets financiers au nom de clients emprunteurs et les commercialiser auprès de prêteurs éventuels, ou faciliter la vente et l'achat de ceux qui existent déjà; c'est ce qu'on appelle la fonction d'intermédiaire du marché.

Quelles que soient les méthodes utilisées, l'activité est essentielle au bon fonctionnement d'une économie moderne. À défaut d'intermédiaires efficaces, les prêteurs et emprunteurs disposeraient d'un choix beaucoup plus limité d'effets financiers, et il serait plus coûteux et plus difficile d'obtenir du crédit pour le montant et sous la forme désirés. Les fonds ne seraient pas affectés là où ils peuvent être le plus utiles, et des projets valables ne pourraient démarrer. Par conséquent, c'est l'efficacité de toute l'économie, et pas seulement celle des marchés financiers, qui en souffrirait. Ce rôle essentiel des services financiers a permis de justifier l'adoption d'une réglementation en matière de propriété, qui vise à assurer une présence importante des Canadiens dans l'industrie. Il montre également pourquoi les objectifs de la concurrence et de l'efficacité doivent occuper une place prééminente dans la réglementation.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Outre leur rôle d'intermédiaires, les institutions financières constituent le pivot du système de paiements. La plupart des paiements se font maintenant non en espèces mais par chèque et, de plus en plus, au moyen de la carte de crédit. Quelle que soit la méthode utilisée, chèque ou carte, le paiement comporte le transfert de créances, au sein des institutions financières, entre acheteur et vendeur. Le système fonctionne parce que l'ensemble de la collectivité reconnaît ces transferts comme moyen de règlement des opérations. Le système de paiements repose donc sur la confiance, sur l'assurance que la créance dont fait foi le chèque ou la carte sera honorée par l'institution de dépôt du payeur. Sans cette confiance et la possibilité qui s'ensuit d'accepter des créances financières comme moyen de paiement, le règlement des comptes reposerait bien davantage sur l'utilisation de monnaie ou sur le troc, ce qui coûterait beaucoup plus cher et nécessiterait beaucoup plus de ressources.

La confiance dans le système financier est également importante à un autre égard. Le système fonctionne selon le principe de la couverture fractionnaire, c'est-à-dire que les actifs détenus par les institutions financières sous forme de numéraire ne représentent qu'une faible partie de l'ensemble de leur passif. Habituellement, cela ne pose aucun problème, étant donné que les retraits de dépôts ne représentent qu'une part limitée et assez prévisible du passif total. Toutefois, un accroissement imprévu des retraits pourrait placer une institution, aussi solide soit-elle, en situation de défaut de paiement, parce que la nécessité de convertir à court terme ses actifs en argent risquerait d'en faire baisser la valeur au point de rendre l'institution insolvable. La crainte de ne pouvoir opérer cette conversion peut se communiquer d'une institution aux autres, provoquant dans les cas extrêmes de panique une ruée générale vers les institutions de dépôt et l'effondrement financier.

La possibilité d'un tel effet de réaction en chaîne est à l'origine du rôle de "prêteur de dernier ressort" assumé par la Banque du Canada, qui consiste à avancer des fonds aux banques, pourvu qu'elles soient solvables, afin de leur permettre de répondre aux demandes de remboursement imprévues. C'est la principale raison pour laquelle on a institué l'assurance-dépôts, mesure qui, en garantissant aux déposants la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

sécurité de leurs fonds même lorsque leur institution de dépôt fait faillite, prévient les retraits effectués sous l'empire de la panique et minimise le risque de ruée vers les banques. La crainte de la faillite systémique est également un des principaux facteurs auxquels est due la réglementation dans des domaines comme la capitalisation, les activités commerciales et les décisions d'investissement, qui vise à assurer individuellement la solvabilité et la rentabilité des institutions.

En plus de leur rôle d'intermédiaire, les institutions financières assurent d'autres services, notamment la gestion financière, l'assurance et la fiducie. Dans toutes ces activités, et naturellement en tant qu'intermédiaires, elles sont dépositaires de fonds qui appartiennent à leurs clients. Pour employer une expression courante, elles fonctionnent avec l'argent des autres. Un des rôles de la réglementation est de protéger les consommateurs, en particulier les petits investisseurs ou déposants dont les opérations sont peu complexes, dans cette relation avec les institutions. Les exigences en matière de communication de renseignements, les restrictions sur les opérations comportant un conflit d'intérêts et sur les transactions intéressées ainsi que la surveillance de la conduite des institutions financières par des autorités indépendantes sont autant de mesures prises en bonne partie pour répondre à cette préoccupation.

Jusqu'à maintenant, notre étude s'est limitée aux considérations d'intérêt public qui sont à l'origine de la réglementation. Mais il arrive souvent qu'interviennent aussi à cet égard des intérêts économiques limités. Les restrictions en matière de propriété d'actions, qui visent censément à protéger les déposants contre les transactions intéressées, font également qu'il est plus facile aux dirigeants d'une institution d'ignorer les intérêts des actionnaires lorsqu'ils entrent en conflit avec les leurs, ou encore de les faire passer au second plan. Les restrictions concernant les activités du ressort des divers secteurs financiers réduisent peut-être les risques de conflits d'intérêts, mais elles protègent également les institutions inefficaces ou léthargiques contre la concurrence des investisseurs qui trouvent un avantage économique à combiner les activités de plusieurs secteurs. La nécessité de disposer

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'un certain capital pour pouvoir s'engager dans une activité donnée peut accroître la solvabilité, mais elle fait également obstacle à de nouveaux venus, rendant ainsi la vie beaucoup plus facile aux entreprises en place, aux dépens de la concurrence et de l'efficacité. Ceux qui profitent de la réglementation sont sans doute ceux qui poussent le plus pour qu'on en instaure une, cela, bien entendu, au nom de l'intérêt public.

B. Structure de la réglementation

La réglementation des services financiers au Canada relève à la fois des gouvernements fédéral et provinciaux. Les banques sont exclusivement de compétence fédérale, tandis que les courtiers en valeurs mobilières et les caisses de crédit relèvent uniquement des provinces. Les compagnies de fiducie, de prêt hypothécaire et d'assurance peuvent être constituées aux termes de lois fédérales ou provinciales. Les compagnies régies par une loi fédérale doivent détenir des permis des provinces où elles font affaire, et celles-ci réglementent certains aspects de leurs activités, comme les contrats d'assurance et la fiducie. Par ailleurs, les compagnies de fiducie et de prêt constituées aux termes d'une loi provinciale doivent se conformer à des normes établies par une société d'État fédérale, la Société d'assurance-dépôts du Canada, pour pouvoir bénéficier de l'assurance-dépôts, condition préalable indispensable à la pratique de la fiducie ou du prêt hypothécaire dans toutes les provinces.

La réglementation des banques repose principalement sur la Loi sur les banques, révisée tous les dix ans, dont la dernière révision remonte à 1980. La loi prévoit deux types de banques, soit les banques de l'annexe A et celles de l'annexe B. Les banques de l'annexe A comportent de nombreux actionnaires, dont une forte proportion de Canadiens: la participation d'un particulier ne peut dépasser 10 p. 100 et celle des non-résidents est limitée à 25 p. 100. Les banques de l'annexe B sont des filiales en propriété exclusive de banques étrangères. Elles disposent de pouvoirs semblables à celles de l'annexe A, mais l'importance de leurs actifs et le nombre de leurs succursales sont limités. Le Bureau de l'Inspecteur général des banques veille à ce que les prescriptions de la loi soient observées.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

À l'échelon fédéral, le Surintendant des assurances supervise les sociétés d'assurance, de fiducie et de prêt hypothécaire et, tout comme l'Inspecteur général des banques, il rend compte au ministre des Finances. Les principales lois qui régissent ces institutions financières non bancaires sont la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques, la Loi sur les compagnies d'assurance étrangères, la Loi sur les compagnies fiduciaires et la Loi sur les compagnies de prêt.

Ces lois définissent les activités essentielles de chaque secteur financier et les protègent contre tout empiètement de l'extérieur. Ainsi, pendant que les forces économiques et technologiques ont tendance à estomper ces distinctions, le cadre législatif entretient une forme d'apartheid institutionnel. Les banques et les sociétés de fiducie ne sont pas autorisées à offrir de l'assurance, les compagnies d'assurance et les banques ne peuvent exercer des activités fiduciaires, et les sociétés de fiducie et d'assurance sont étroitement limitées pour ce qui est de consentir des prêts commerciaux. Aucun de ces trois groupes ne peut se livrer à des activités de courtage ni de souscription de valeurs mobilières. Depuis 1967, les banques ne peuvent détenir plus de 10 p. 100 d'une institution financière (sauf une société hypothécaire et une filiale de crédit-bail) et, comme le taux de participation au capital des banques a également été limitée en 1967, les autres institutions financières ne peuvent être propriétaires d'une banque.

Les dispositions législatives concernant les pouvoirs d'investissement, les normes de prudence, la capitalisation et d'autres questions connexes aux activités et à l'organisation des institutions financières varient également selon le groupe auquel elles appartiennent. D'une façon générale, les banques sont autorisées à investir et à prêter, sous réserve seulement de certaines restrictions limitant le pourcentage des capitaux empruntés (c'est-à-dire le ratio d'endettement) et la dépendance vis-à-vis d'un seul emprunteur. Par contre, les sociétés d'assurance, de fiducie et de prêt doivent limiter leurs investissements et leurs prêts à des créances entièrement garanties ou qui satisfont à des normes de qualité rigoureuses. Elles ne peuvent consentir de prêts à la consommation ni de prêts commerciaux au-delà des limites prévues par ce

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

qu'on appelle la "clause omnibus", qui leur permet d'investir jusqu'à concurrence de 7 p. 100 de leur actif dans des secteurs qui ne satisfont pas aux normes de qualité. Le ratio d'endettement des banques peut aussi être plus élevé que celui des autres institutions financière: les taux des sociétés de fiducie et de prêt varient de 12,5 à 25 p. 100, mais dernièrement encore, parmi les banques de l'annexe A, les taux excédant 25 p. 100 étaient chose courante. En outre, les règles concernant les transactions intéressées sont beaucoup plus rigoureuses pour les instituions non bancaires. Contrairement aux banques, par exemple, les sociétés de fiducie et de prêt ne peuvent prêter à leurs principaux actionnaires et administrateurs ni aux compagnies qui leur sont affiliées. Par contre, les banques sont assujetties à des règles plus sévères concernant la propriété et la capitalisation, et elles doivent maintenir à titre d'encaisse, dans leurs coffres-forts ou en dépôt auprès de la Banque du Canada, des réserves ne portant pas intérêt égales à 10 p. 100 de leurs dépôts à vue et à 3 p. 100 de leurs dépôts à préavis.

La réglementation de ces institutions a passablement évolué au fil des ans, et pourtant elle est demeurée à peu près la même pendant des décennies, car son évolution a toujours respecté la division en quatre secteurs. Le moment est-il venu d'en sortir? Le Québec a pris cette initiative il y a deux ans en adoptant le projet de loi 75, qui autorisait les compagnies d'assurance de la province à exercer toute une gamme d'activités financières et même non financières. Les avantages d'une telle démarche sont nombreux. Les compagnies peuvent adapter leur organisation et leurs opérations de manière à minimiser leurs coûts et à répondre le mieux possible aux besoins des consommateurs. De même, en diversifiant leurs activités et leur portefeuille, elles diminuent d'autant leurs risques. C'est aussi une façon de tenir compte de la globalisation des marchés mondiaux puisque, dans le contexte qui en découle, la rigidité des lois peut être une source d'embûches pour nos institutions nationales. Par ailleurs, le courant est peut-être inéluctable: grâce à des innovations apportées aux produits et aussi aux structures, les marchés financiers ont réussi, dans une très grande mesure, à contourner les obstacles réglementaires actuels; il est certain que si les pouvoirs publics

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

s'efforcent de les maintenir, les tentatives pour les contourner seront plus nombreuses, la technologie moderne devenant une précieuse auxiliaire à cette fin.

Cependant, l'intégration des services financiers comporte aussi des risques. Plus l'éventail d'activités est grand au sein d'une même institution, plus grand est le danger de conflits d'intérêts. En se livrant à des activités d'intermédiaire et de fiduciaire, les sociétés de fiducie peuvent être amenées à promouvoir leurs activités d'intermédiaire, au détriment peut-être des bénéficiaires de leurs conventions de fiducie. Si une institution financière se livre en même temps à des activités de prêt commercial et de prise ferme, elle peut avoir tendance à favoriser les titres d'une société dont elle est un des principaux créanciers; en pareil cas, ses conseils pourraient manquer d'impartialité. Il risque d'en être de même si une institution financière consent des prêts à une autre société avec laquelle elle est affiliée. Voilà en partie pourquoi certains ont dénoncé l'acquisition du Trust du Canada par Genstar et ensuite par Imasco: ils craignaient que les dépôts confiés au Trust puissent servir à promouvoir les intérêts de ses affiliés non financiers. Bref, une souplesse accrue et une meilleure intégration des marchés financiers peuvent favoriser la concurrence et l'efficacité, mais aussi mettre en péril la solvabilité des institutions et la protection des consommateurs. La difficulté que doit surmonter la réglementation est donc d'établir l'équilibre entre ces objectifs.

C. Propositions de réforme

Depuis quelque temps, la réglementation des institutions financières fait l'objet d'un débat public animé. Le gouvernement fédéral l'a lui-même relancé en publiant, en avril 1985, un document de travail intitulé La réglementation des institutions financière au Canada: propositions à considérer (appelé plus communément le Livre vert). Un supplément technique, en explicitant les propositions, a été publié au mois de juin suivant.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le Livre vert passe en revue toute la réglementation et fait des propositions sur chacun de ses aspects, sauf en ce qui concerne l'assurance-dépôts. L'objet de ces propositions est d'accroître la souplesse de marchés financiers sans sacrifier la protection du public. Voici les principales recommandations du Livre vert: exiger l'examen et l'approbation, par le ministre compétent, de tout transfert de propriété d'institutions financières; renforcer les pouvoirs des autorités réglementaires pour qu'on puisse intervenir rapidement en cas de difficulté; simplifier les règles d'investissement auxquelles sont assujetties les sociétés d'assurance, de fiducie et de prêt hypothécaire ainsi que les caisses de retraite, en remplaçant les normes de qualité actuelles par l'approche dite "de portefeuille" (ces institutions seraient libres de choisir leurs investissements pourvu que la composition de leur portefeuille réponde à des critères de quantité conçus pour garantir une certaine diversification); supprimer les obstacles à l'établissement de réseaux interinstitutions (pour qu'une institution d'un domaine donné puisse offrir des services en faisant appel aux ressources d'une institution d'un autre domaine); renforcer les exigences en matière de capital de démarrage et de fonctionnement; enfin, rehausser la norme de soin imposée aux administrateurs.

1. Diversification et transactions intéressées

La proposition la plus importante et la plus controversée du Livre vert concerne toutefois les règles relatives à l'intégration des marchés financiers. À cet égard, les auteurs proposent d'autoriser une très large diversification des services financiers, à condition qu'elle s'opère sous l'égide d'une société de portefeuille financière (SPF). Plus précisément, pour travailler dans un domaine autre que le sien propre, une société financière devrait s'intégrer à un groupe de sociétés dirigé par une SPF qui regrouperait des institutions de différents secteurs financiers. Par exemple, une banque de la nouvelle annexe C, à capital fermé, pourrait consentir des prêts commerciaux, activité généralement réservée aux banques ordinaires, si elle faisait partie d'une SPF. Les sociétés membres seraient des entités juridiques distinctes ayant chacune

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

des états financiers et un conseil d'administration particuliers, mais elles pourraient partager des ressources, par exemple des locaux, des services informatiques et juridiques et des services de publicité et de recherches.

Le Livre vert s'efforce de tempérer ces possibilités de diversification par des exigences très contraignantes. Par exemple, la création d'une SPF serait obligatoire chaque fois qu'un investisseur ou un groupe particulier détiendrait une participation supérieure à 10 p. 100 dans au moins deux institutions financières dont l'une relèverait du pouvoir fédéral. La SPF serait l'unique intermédiaire par lequel passerait tout le capital d'un groupe de sociétés financières affiliées; une société financière ne pourrait donc plus détenir de participation dans une autre. Les SPF ne pourraient détenir de participation que dans une seule institution financière de chaque catégorie; autrement dit, à quelques exceptions près, elles ne seraient autorisées à contrôler qu'une seule société de fiducie, une seule société de prêt hypothécaire, une seule compagnie d'assurance, etc. Elles seraient inactives, en soi, n'étant pas autorisées à faire des transactions financières directement avec le grand public. Pour empêcher l'abus de transactions intéressées et de conflits d'intérêts dans le secteur financier, le Livre vert propose de proscrire toutes les transactions entre sociétés ayant un lien de dépendance, sous réserve d'exemptions très limitées.

Ainsi, le Livre vert permettrait l'intégration de tous les services financiers à l'intérieur d'un groupe donné, mais les sociétés qui seraient disposées à profiter de cette nouvelle possibilité ne pourraient le faire qu'en se restructurant conformément à des règles très strictes et précises. La structure envisagée a pour objet de faciliter la réglementation des institutions financières et de mieux protéger les consommateurs.

Dans un rapport publié en novembre 1986 et intitulé Concurrence et stabilité - L'encadrement du système financier, le Conseil économique du Canada a également recommandé que la sphère d'activité de chaque institution financière soit limitée à une seule fonction principale et que la diversification ne soit autorisée que par l'intermédiaire d'un

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

groupe financier. Malgré les innovations technologiques récentes qui ont facilité la réunion des diverses activités au sein d'une même institution, le Conseil estime qu'encore aujourd'hui, chacune des grandes fonctions fait appel à des techniques différentes et s'exerce sur des marchés différents. L'attribution des diverses fonctions à des institutions distinctes aurait pour grand avantage la simplicité, particulièrement en matière de réglementation. Les établissements exerçant la même fonction seraient assujettis à la même réglementation, de sorte que les mêmes règles du jeu s'appliqueraient à tous. De surcroît, les responsables de la réglementation n'auraient à se préoccuper que d'une seule fonction et pourraient s'y consacrer entièrement. Contrairement aux auteurs de Livre vert, le Conseil autoriserait, sous réserve de certaines limites, les membres d'un groupe financier à conclure des transactions financières entre eux sans obtenir l'approbation des responsables de la réglementation, sauf dans le cas où l'un des membres éprouverait des difficultés financières.

Dans l'ensemble, l'industrie a bien accueilli les recommandations du Livre vert concernant la capitalisation, la simplication des règles régissant l'investissement, la modernisation de la régie des sociétés, l'approbation ministérielle des transferts de propriété et l'accroissement des pouvoirs des instances de réglementation. Par contre, la plupart des institutions ont mal réagi à l'idée d'instituer des sociétés de portefeuille financières. Les banques ont dit craindre d'être exclues de la proposition du Livre vert prévoyant la diversification des services financiers jusqu'à la révision de la Loi sur les banques prévue pour 1990. Elles ne sont également opposées à l'idée d'autoriser les institutions à capital fermé: elles tiennent à ce que les restrictions à la propriété qui sont actuellement appliquées aux banques de l'annexe A soient étendues à toutes les institutions financières. Les sociétés de fiducie ont avancé qu'il serait révolutionnaire et inutilement compliqué de créer des SPF, alors qu'il suffirait d'accroître modestement les pouvoirs des institutions actuelles. Les compagnies d'assurance se sont montrées favorables aux sociétés de portefeuille financières comme principal moyen de diversification, mais elles ont demandé avec instance que les institutions financières soient également autorisées, dans une certaine mesure, à se

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

livrer plus directement à de nouvelles activités par l'intermédiaire de filiales ou à la suite d'une expansion interne. Les courtiers en valeurs mobilières, qui souhaitent maintenir la distinction actuelle entre les intermédiaires financiers et ceux du marché, ont rejeté l'idée des SPF, qu'ils jugent inutiles (parce que l'industrie des valeurs mobilières fonctionne assez bien dans l'état actuel des choses) et dangereuses (parce que l'assouplissement des règles qui assurent la séparation des fonctions conduirait à une plus grande concentration, à l'affaiblissement de la concurrence et à une limitation du choix).

Abstraction faite de la nette opposition des courtiers à toute intégration de leur secteur au reste de l'industrie des services financiers, il est juste de dire que les autres institutions se sont plus opposées au caractère obligatoire du principe des SPF qu'à ce principe lui-même. Leurs experts ont fait valoir que le projet aurait précisément les effets que la politique de réglementation devrait éviter, selon le Livre vert, à savoir qu'il imposerait à tout le système financier une structure conçue à l'avance. À leur avis, la plupart des petites sociétés financières seraient incapables de tirer profit du système et pourraient en fait y perdre, parce que la proposition vise notamment à réduire le pouvoir qu'ont les institutions non bancaires de consentir des prêts commerciaux (de façon à ce que cette activité revienne surtout aux banques de l'annexe C). Ils ont de plus fait valoir que l'interdiction des transactions intéressées empêcherait d'atteindre un des principaux objectifs du regroupement de diverses institutions financières en conglomérats, car elle rendrait pratiquement impossibles les économies d'échelle et de synergie que permet une telle intégration. Ils ont également dit craindre que la proposition relative aux SPF n'entraîne des conflits entre le gouvernement fédéral et les provinces, car elle aurait pour effet d'assujettir à la réglementation fédérale des institutions qui, pour l'instant, relèvent exclusivement des lois provinciales.

Pour ces raisons et d'autres du même ordre, les deux comités parlementaires qui ont examiné le Livre vert, soit le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques de la Chambre des communes et le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ont rejeté l'idée d'imposer la structure des SPF comme unique moyen de diversification des services, au profit d'une formule beaucoup plus souple permettant d'atteindre le même but par l'expansion interne, la constitution de SPF ou l'ouverture de filiales.

Les deux comités ont aussi rejeté l'idée d'interdire toutes les transactions intéressées. Reconnaissant que celles-ci peuvent être légitimes et profitables sur le plan économique, ils les autoriseraient en les assujettissant à une réglementation conçue de façon à empêcher les abus. Aux termes de ces règlements, chaque institution financière serait tenue de constituer un comité formé d'administrateurs indépendants chargés d'examiner toutes les transactions avec lien de dépendance. Celles qui risqueraient de mettre en danger la solvabilité d'une institution seraient interdites, tandis que d'autres types de transactions importantes devraient au préalable être autorisées par les autorités réglementaires compétentes.

2. Limites à la participation

En guide de précaution supplémentaire contre la possibilité d'abus, le Comité sénatorial a recommandé que lorsqu'une institution financière est contrôlée par une société qui appartient à un autre secteur financier, 35 p. 100 des actions de l'institution en question ou de la société qui la contrôle doivent être négociées sur le marché. Cette recommandation vise à imposer aux administrateurs une discipline extérieure en les obligeant à présenter plus de renseignements au sujet des opérations et en encourageant les analystes financiers professionnels à surveiller les institutions.

Le Comité de la Chambre des communes est arrivé à d'autres conclusions sur ce point. Dans son rapport sur le Livre vert publié en novembre 1985, il a recommandé les restrictions suivantes à la propriété en se basant sur l'importance de l'actif national des institutions financières:

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Actif national	Restriction à la propriété
Moins de 10 milliards de dollars	100 p. 100
Entre 10 et 20 milliards	75 p. 100
Entre 20 et 30 milliards	50 p. 100
Entre 30 et 40 milliards	25 p. 100
Plus de 40 milliards	10 p. 100

Dans un rapport ultérieur publié le 26 juin 1986, le Comité a modifié cette recommandation de façon à interdire aux institutions non financières de posséder plus de 30 p. 100 d'une institution financière. Les sociétés n'ayant aucun intérêt non financier seraient toujours assujetties aux restrictions à la propriété prévues dans le premier rapport, mais la modification proposée dans le deuxième rapport aurait des conséquences considérables pour l'industrie des services financiers: alors que la proposition initiale laisserait l'industrie intacte, la modification obligerait les sociétés formant la plupart des conglomérats financiers du Canada à se départir d'intérêts considérables et à se restructurer en profondeur.

Le Conseil économique du Canada recommande qu'un particulier ou une entreprise ne puisse détenir plus de 10 p. 100 du capital d'une institution financière ou d'un groupe financier dont l'actif dépasse 10 milliards de dollars. Les institutions qui ne peuvent actuellement se conformer à cette exigence n'auraient pas à modifier leur structure de propriété, mais tout accroissement subséquent de leur capitalisation devrait être largement réparti. Le critère de la propriété devrait s'appliquer au plus haut niveau, de sorte qu'une institution financière pourrait être détenue en propriété exclusive par une société de portefeuille dans la mesure où cette dernière satisferait aux critères en matière de propriété.

3. Structure des instances de surveillance

Les comités du Sénat et de la Chambre des communes en sont aussi venus à des conclusions différentes sur la meilleure façon d'organiser la surveillance fédérale des institutions financières. Le Livre vert envisage (sans le recommander) de fusionner le Bureau de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'Inspecteur général des banques (BIGB) et le département des Assurances en un organisme de surveillance unique et complet, en raison de la complexité croissante du système financier et de la possibilité de liens plus étroits entre les institutions. Le Comité permanent des finances de la Chambre des communes va encore plus loin en recommandant de regrouper le département des Assurances, le BIGB et la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) en un seul organisme, l'Agence nationale d'administration financière, qui serait chargée d'assumer la réglementation, la surveillance et l'assurance de toutes les institutions financières constituées en vertu d'une loi fédérale ainsi que des institutions constituées en vertu d'une loi provinciale, si le gouvernement concerné en exprimait le désir. Le Comité voit dans le regroupement de ces instances des avantages considérables, notamment une meilleure communication entre les organismes de réglementation, une meilleure utilisation des frais généraux et la simplification du système de réglementation. Le Comité sénatorial permanent des banques, par contre, préfère maintenir la structure en place (en la modifiant cependant), car il la juge plus compatible avec la répartition actuelle des pouvoirs entre les institutions et y trouve des avantages supplémentaires découlant d'une certaine spécialisation des fonctions et de la concurrence entre les organismes de réglementation. La plupart des institutions et sociétés qui ont soumis des mémoires au Comité s'opposaient également à la centralisation de toutes les fonctions de surveillance au sein d'un seul organisme fédéral.

Le Rapport de la Commission d'enquête sur la faillite de la Banque commerciale du Canada et de la Norbanque (le rapport Estey), publié le 24 octobre dernier, propose une quatrième solution, à savoir la fusion du BIGB et de la SADC en un seul organisme responsable de la surveillance des banques et de l'assurance des dépôts bancaires. D'après le rapport, le système actuel n'incite pas suffisamment le BIGB à être "sensible aux signaux émis par une banque en difficulté". La fusion des deux services comblerait cette lacune, car le nouvel organisme ne pourrait réduire les risques auxquels il s'exposerait qu'en exerçant une surveillance plus étroite.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

4. L'assurance-dépôts

Au Canada, les dépôts bancaires sont assurés depuis 1967. Aujourd'hui, la SADC assure contre la perte tous les dépôts en dollars canadiens dans les institutions membres jusqu'à concurrence de 60 000 $ par compte de dépôts. Elle est financée au moyen des primes uniformes versées par les institutions membres.

L'assurance-dépôts a pour but principal de protéger les déposants et d'empêcher la ruée vers les banques en difficulté. Elle a toutefois des conséquences imprévues qui tendent à saper la solvabilité des institutions de dépôt. En effet, elle n'incite guère les déposants dont les fonds sont totalement assurés à surveiller les institutions auxquelles ils confient leurs avoirs et à fuir les moins prudentes. Au contraire, puisque le rendement est généralement fonction du risque, l'assurance-dépôts favorise les institutions les plus aventureuses et encourage donc à prendre des risques excessifs.

Fondamentalement, il existe deux façons d'aborder ce problème: d'une part, établir des normes de prudence sévères que les institutions assurées seraient tenues de respecter; d'autre part, transférer une partie du fardeau du risque de la SADC aux déposants. Les intervenants dans le débat actuel sur la réforme de l'assurance-dépôts s'accordent généralement, abstraction faite de quelques divergences de niveau et de détail, pour dire que les normes de prudence actuelles ont besoin d'être renforcées. Pour ce qui est de la seconde approche, elle est loin de susciter pareille unanimité.

Dans son rapport publié en avril 1985, le comité Wyman, qui avait pour mandat d'examiner le fonctionnement de la SADC, a recommandé l'adoption d'un système de partage des risques selon lequel 90 p. 100 des dépôts jusqu'à concurrence de 100 000 $ seraient assurés. Le Comité sénatorial des banques a aussi recommandé une forme de partage des risques. Selon sa proposition, les dépôts jusqu'à concurrence de 25 000 $ (soit, au début de 1985, plus de 95 p. 100 de tous les dépôts) seraient totalement assurés, tandis que ceux qui se situent entre 25 000 $ et 75 000 $ seraient assurés à 80 p. 100. Le Comité des finances de la Chambre des communes, la Commission Estey et le Conseil économique du

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Canada ont proposé le maintien de la protection totale des dépôts jusqu'à concurrence de 60 000 $. Le Conseil économique a également recommandé une limite plus élevée pour les dépôts qui font partie d'un REER, de façon à protéger le revenu de retraite des personnes âgées.

Par ailleurs, le Comité sénatorial des banques a recommandé, comme autre mesure destinée à discipliner davantage les institutions de dépôt, la création de fonds d'assurance distincts pour chaque groupe d'institutions au sein de la SADC. Cette mesure, selon le Comité, inciterait les institutions financières d'un même groupe à s'auto-réglementer, en augmentant les coûts d'assurance qu'elles devraient assumer en cas de perte subie par l'une d'entre elles. La Commission Estey a recommandé que la SADC examine les avantages de cette mesure. Le Comité des finances de la Chambre des communes préconise pour sa part le maintien d'un fonds unique pour toutes les institutions financières assurées.

D. Les propositions du Livre blanc

Le 16 décembre, le ministre d'État aux Finances a publié un Libre blanc intitulé Le secteur financier: nouvelles directions, qui expose le cadre de réglementation que le gouvernement entend appliquer aux institutions financières au moyen d'une mesure législative qui doit être déposée au début de 1987. En voici les principaux éléments:

- Les institutions financières bénéficieront de pouvoirs plus vastes: elles pourront offrir des services ne relevant pas de leur domaine principal d'activité, et elles auront toute latitude pour proposer une gamme complète de services financiers par l'intermédiaire de leurs filiales.

- Une limite de propriété de 10 p. 100 s'appliquera aux institutions financières ayant des liens commerciaux et dont le capital dépasse 50 millions de dollars, et à toutes les autres institutions financières dont le capital dépasse 750 millions de dollars. Les institutions financières dont le capital est actuellement fermé seront dispensées de cette exigence, mais au moins 35 p. 100 de leurs actions devront être transigées publiquement et largement réparties. Dans le cas des conglomérats financiers, ces exigences en matière de propriété s'appliqueront soit au niveau de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

la compagnie, soit par l'intermédiaire de la société de portefeuille qui fait le lien entre les diverses entreprises financières du groupe.

- Les transactions intéressées seront réglementées selon une approche en trois volets comportant l'interdiction de certaines catégories de transactions, le contrôle interne d'autres genres d'opérations permises et l'autorisation préalable des autorités de surveillance dans le cas des transactions sortant de l'ordinaire.

- Les règles de placement applicables aux institutions financières non bancaires seront fondées sur le principe de la "gestion prudente" du portefeuille, qui remplacera les critères d'admissibilité actuels.

- Le Bureau de l'Inspecteur général des banques et le Département des assurances seront regroupés au sein du Bureau du surintendant des institutions financières. On formera un comité consultatif chargé d'informer le surintendant de l'évolution des marchés financiers.

- La SADC restera un organisme distinct et sera libre d'octroyer ou de retirer l'assurance des dépôts dans les institutions fédérales, comme elle est déjà habilitée à le faire en ce qui concerne les institutions provinciales.

MESURES PARLEMENTAIRES

Le 3 mars 1987, le projet de loi C-42 (Loi concernant les institutions financières et le système d'assurance-dépôts) a été déposé à la Chambre des communes. Il constitue la première étape de la réforme de la réglementation des institutions financières proposée dans le Livre blanc publié en décembre. Ses principales dispositions prévoient notamment la fusion de toutes les agences de surveillance fédérales en un seul organisme, le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF), l'élargissement des pouvoirs de la Société d'assurance-dépôts du Canada et l'augmentation de ses primes, et l'imposition de procédures normalisées de prise de contrôle des institutions financières en difficulté. Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a étudié la teneur de ce projet de loi et en a fait rapport le 12 mai 1987.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le 7 mai 1987, l'honorable Thomas Hockin, ministre d'État aux Finances, a déposé le projet de loi C-56 (Loi modifiant certaines lois concernant les institutions financières). Ce texte remplace les projets de loi C-8 et C-9 déposés le 6 octobre 1986, qui étaient eux-mêmes à peu près identiques aux projets de loi C-123 et C-103 présentés au cours de la session précédente de la législature actuelle. Il reprend les dispositions de ces projets de loi qui habilitent le ministre des Finances à examiner les transferts de propriété des institutions financières, qui renforcent les pouvoirs des autorités réglementaires de modifier la conduite des institutions financières, et qui rehaussent les normes financières applicables aux compagnies d'assurance constituées en vertu d'une loi fédérale. Il comporte également des dispositions qui permettraient aux institutions financières assujetties à la réglementation fédérale de posséder des maisons de courtage et qui précisent les circonstances dans lesquelles une mutuelle d'assurance-vie est réputée être canadienne.

CHRONOLOGIE

avril 1985 - Publication du Livre vert sur la réglementation des institutions financières du Canada.

septembre 1985 - Le gouvernement annonce la faillite de la Banque commerciale du Canada et de la Norbanque, et charge l'hon. Willard Z. Estey de faire enquête et de faire rapport, conformément à la Partie I de la Loi sur les enquêtes, sur les facteurs qui ont contribué à ces deux faillites.

décembre 1985 - Promulgation du projet de loi C-79, Loi sur l'indemnitéaux déposants de certaines institutions financières, qui autorise le gouvernement à verser une indemnité à l'égard des dépôts non assurés de la Banque commerciale du Canada et de la Norbanque.

juin 1986 - Promulgation du projet de loi C-86, Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada, qui a) fait passer de un trentième de 1 p. 100 à un dixième de 1 p. 100 des dépôts assurés la prime d'assurance-dépôts pour l'exercice comptable 1986 (se terminant le 30

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

avril 1987), et b) porte de cinq à neuf le nombre de membres du conseil d'administration de la SADC.

décembre 1986 - Le ministre d'État aux Finances publie le Libre blanc intitulé Le secteur financier: nouvelles directions.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

(1) Canada, Chambre des communes, Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques, Onzième rapport ("Les institutions financières du Canada"), 1re session de la 33e législature, novembre 1985.

(2) Canada, Chambre des communes, Comité permanent des finances et des affaires économiques, Troisième rapport, 1re session de la 33e législature, 17 juin 1986.

(3) Canada, ministère des Finances, La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer, avril 1985; Supplément technique, juin 1985.

(4) Canada, Ministre d'État aux Finances, Le secteur financier: nouvelles directions, 18 décembre 1986.

(5) Canada, Sénat, Comité permanent des banques et du commerce, Dixième rapport ("L'assurance-dépôts"), 1re session de la 33e législature, 11 décembre 1985.

(6) Canada, Sénat, Comité permanent des banques et du commerce, Seizième rapport ("Vers une plus grande compétitivité dans le secteur financier"), 1re session de la 33e législature, 1er mai 1986.

(7) Conseil économique du Canada, Concurrence et stabilité - L'encadrement du système financier, Approvisionnements et services Canada, 1986.

(8) Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) (rapport Wyman), Approvisionnements et Services Canada, avril 1985.

(9) Rapport de la Commission d'enquête sur la faillite de la Banque commerciale du Canada et de la Norbanque (rapport Estey), Approvisionnements et Services Canada, août 1986.